

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**SIMONE SCAGLIARINI**

**TECNOLOGIE INFORMATICHE E PROCEDIMENTO  
ELETTORALE: UN MATRIMONIO CHE S'HA DA FARE**

**17 FEBBRAIO 2020**



Simone Scagliarini

## Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'ausilio dell'informatica per l'identificazione degli elettori. – 3. Il voto elettronico (presidiato). – 3.1. I vantaggi del voto elettronico... – 3.2. ...ed i suoi svantaggi. – 4. L'informatizzazione delle operazioni di verbalizzazione. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

La legislazione elettorale si è affermata da tempo, sia pure con alterne fortune, come uno dei temi classici degli studi costituzionalistici, ma, sebbene si possano annoverare innumerevoli saggi su diversi profili della materia<sup>1</sup>, decisamente trascurato appare lo studio, nell'ambito del procedimento elettorale, delle fasi della votazione e dello scrutinio<sup>2</sup>, verosimilmente a causa del loro carattere (almeno in apparenza) meramente pragmatico e materiale, al confronto del vero *core* del sistema elettorale.

A mio avviso, tuttavia, si tratta di un ambito che meriterebbe ben altra attenzione, dal momento che le modalità con cui il voto può essere espresso e le problematiche relative alla sua interpretazione rappresentano il presupposto logico e cronologico per la successiva applicazione delle norme sull'assegnazione dei seggi, ed appaiono strettamente correlate e funzionali alla garanzia dell'effettiva possibilità di esercizio del diritto di voto – con le sue caratteristiche di libertà, eguaglianza, personalità e segretezza con cui l'art. 48 della Costituzione lo connota – nonché di altri rilevanti interessi costituzionali, come l'imparzialità ed il buon andamento nel procedimento elettorale<sup>3</sup>.

In questa prospettiva, credo che meriti una riflessione l'attuale disciplina recata dalla legge elettorale vigente per l'elezione della Camera dei deputati (d.p.r. n. 361/1957), che rappresenta, invero, il paradigma per la disciplina delle fasi del procedimento elettorale qui esaminate. Infatti, non solo è questa la normativa prevalente quando l'elezione della Camera si svolga in contemporanea ad una qualunque altra consultazione, ma inoltre essa è, per un verso, oggetto di rinvii espliciti da parte di altre leggi elettorali, mentre, per altro verso, anche al di fuori di queste ipotesi, queste ultime

---

<sup>1</sup> A titolo meramente esemplificativo, tra i lavori più recenti, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018; R. D'ALIMONTE – C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, Bologna, 2008; nonché, tra gli allievi dello studioso che in questa sede si onora, per limitarmi alle opere monografiche, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011; e F. BAILO, *Capacità elettorale e Costituzione*, Napoli, 2015.

<sup>2</sup> Uno dei pochi studi che esamina tali fasi, definendole «il metro di valutazione della bontà dello schema organizzativo predisposto dal legislatore» è il saggio di M. SPANU, *Il procedimento elettorale: nodi problematici*, in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, Milano, 1989, 35 ss.

<sup>3</sup> Ancora attuali, in questa direzione, appaiono le parole di G. F. CIAURRO, *Prospettive di ammodernamento dei procedimenti elettorali*, in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni*, cit., 71, secondo cui «la credibilità di un regime democratico rappresentativo è anche in funzione della credibilità dei meccanismi mediante i quali il popolo procede all'elezione dei suoi rappresentanti». Analogamente A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum quad. cost.*, 2015, 18, afferma che «le modalità di voto [...] rappresentano un aspetto tecnico della funzione elettorale e contribuiscono a garantire al meglio la genuinità del voto [...] Genuinità che si risolve nella capacità di riflettere con esattezza la volontà espressa dagli elettori, in assenza di violazioni dell'eguaglianza, della personalità, della libertà e della segretezza del voto, così da rendere effettivo il fondamento dell'esercizio del potere pubblico sulla sovranità popolare». Del resto, sottolineava T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Le Camere, tomo I, Art. 55-63*, Bologna-Roma, 1984, 79 ss., che l'art. 48, secondo comma, è una disposizione rivolta a legislatore ed amministrazione impegnandoli a porre in essere, proprio sotto il profilo tecnico procedimentale, le condizioni necessarie e sufficienti affinché il voto possa davvero possedere le qualità che la norma costituzionale prescrive.

dettano previsioni del tutto analoghe quando non si limitano a darne per presupposta l'applicazione<sup>4</sup>. Tale disciplina, a mio avviso, risente tuttavia ancora molto dell'epoca ormai piuttosto risalente in cui la stessa fu elaborata, rispecchiando, per un verso, usi e costumi della società italiana di quel periodo, ben diversi da quelli contemporanei<sup>5</sup>, e, per altro verso, ignorando giocoforza completamente le opportunità che l'uso di semplici tecnologie informatiche potrebbe apportare in termini sia di contenimento della spesa che di maggiore celerità e soprattutto affidabilità del pieno rispetto della volontà dell'elettore nell'espressione del voto.

Peraltro, l'art. 9 del Codice dell'Amministrazione digitale, approvato con d.lgs. n. 82/2005, già prevede che debba essere favorita «ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili». Senza contare che, in ambito societario, da tempo la legge consente modalità elettroniche per le votazioni dell'Assemblea, laddove, come è stato rilevato, «se i mercati si accorgono dei vantaggi della tecnologia forse anche la politica dovrà tenerne conto»<sup>6</sup>, sia pure in modo critico ed assumendo tutte le cautele necessarie, sotto il profilo procedurale e della strumentazione materiale, per garantire in particolare la personalità e segretezza del voto, i quali si pongono quali «baluardi irrinunciabili a salvaguardia della nostra democrazia elettorale»<sup>7</sup>.

Scopo delle presenti note, allora, sarà l'individuazione di alcuni punti critici dell'attuale legislazione per suggerire soluzioni alternative che, sfruttando l'evoluzione tecnologica, possano portare ad una migliore attuazione dei diritti ed interessi costituzionali implicati nel procedimento elettorale.

Prima di intraprendere tale analisi sono tuttavia necessarie due brevi premesse di metodo.

Anzitutto, occorre chiarire che oggetto della mia analisi non sarà la questione della possibilità ed opportunità di passare a un sistema di voto elettronico a distanza (*on line*) o *home vote*. Si tratta, infatti, di un tema complesso che pone seri (e, a mio avviso, insuperabili) problemi di compatibilità con il testo costituzionale<sup>8</sup>, senza contare il rivoluzionario cambio di prospettiva che questo implicherebbe, per il quale tuttavia dubito in ogni caso che i tempi possano dirsi maturi, anche ammesso e non concesso che esso fosse auspicabile<sup>9</sup>. Più semplicemente, la direzione verso cui si indirizzano le presenti note sarà, per converso, totalmente interna al solco tracciato dalla consolidata

---

<sup>4</sup> Si veda, infatti, la legge elettorale per il Senato di cui al d.lgs. n. 533/1993, la quale rinvia a tale atto normativo non solo in diverse specifiche disposizioni, ma anche in via generale per quanto non espressamente disciplinato (ciò che peraltro avviene comunque spesso in modo assai simile se non identico). Allo stesso modo, tanto il d.P.R. n. 570/1960 in tema di elezioni comunali quanto la l. n. 108/1968, *in parte qua* richiamata o presupposta dalle leggi elettorali regionali per le elezioni dei Consigli, contengono numerosi richiami al Testo unico per l'elezione della Camera, prevedendo comunque, per quanto non oggetto di rinvio, discipline di queste fasi sostanzialmente sovrapponibili. Se si considera, poi, che anche nella legge per l'elezione del Parlamento europeo (ovvero l. n. 18/1979), e nella disciplina per lo svolgimento dei *referendum* abrogativi, di cui alla l. n. 352/1970, vi sono ampi rinvii, sempre per quanto concerne queste fasi, alle previsioni del d.P.R. 361/1957, appare evidente che ben può limitarsi la trattazione a tale atto normativo, dal momento che quanto suggerito dispiegherà automaticamente i propri effetti anche rispetto alle altre forme di consultazione popolare.

<sup>5</sup> Sul punto ritornerò *infra*, in sede di Considerazioni conclusive.

<sup>6</sup> Testualmente, P. CARLOTTO, *Il voto elettronico in Italia: sperimentazioni e difficoltà*, in *Nuova rass.*, 2012, 93.

<sup>7</sup> Come giustamente sottolinea L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. inf. infor.*, 2011, 72.

<sup>8</sup> Il rilievo è ampiamente argomentato dalla dottrina che si è occupata del tema; per limitarci agli Autori che più hanno dedicato attenzione al punto specifico, si vedano E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2002, n. 46, 15 ss., reperibile sul sito della Regione Toscana; e A. GRATTERI, *Il valore del voto*, Padova, 2005, spec. 110 ss., i quali sottolineano l'impossibilità di garantire, con siffatti meccanismi, quanto meno la segretezza del voto, non essendo mai possibile escludere che il voto a distanza sia espresso, seppure personalmente, in presenza e magari sotto costrizione di altri.

<sup>9</sup> Dubbi al riguardo possono leggersi, per esempio, in A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, 1995, spec. 405 ss.; e P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. inf. infor.*, 2003, 472 ss., secondo il quale vi è «la necessità per le attuali democrazie di continuare a strutturarsi fondamentalmente a livello sociale secondo logiche aggregative e, a livello istituzionale, secondo moduli rappresentativi rispetto ai quali la democrazia elettronica non sembra poter dunque giocare un ruolo completamente sostitutivo». Sulla stessa linea, più di recente, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, spec. 390 ss.

legislazione elettorale, per introdurre però alcuni adattamenti che le mutate tecnologie consentono, al fine di semplificare ed al contempo rendere più certo l'esito del procedimento, eliminando anacronismi legislativi.

In secondo luogo, va ancora precisato che le proposte che andrò a formulare hanno un carattere modulare, essendo indipendenti (e quindi separatamente implementabili) l'una dall'altra, anche se è altresì possibile combinarne più di una od anche tutte contemporaneamente, ottenendo il massimo effetto qui auspicato.

Premesse tali precisazioni, è dunque possibile passare al merito delle proposte, che credo possano essere avanzate, relative, nell'ordine, alle operazioni di: 1) identificazione dell'elettore; 2) votazione; 3) verbalizzazione delle operazioni elettorali.

## 2. L'ausilio dell'elettronica per l'identificazione degli elettori

La fase della votazione è forse quella che, nell'ambito del procedimento elettorale, più si presta ad (se non richiede di) essere ammodernata.

Anzitutto, semplicemente, per quanto concerne la prima operazione svolta dagli uffici di sezione, ovvero l'identificazione dell'elettore. Come noto, infatti, questi, per poter essere ammesso al voto, deve esibire la tessera elettorale, il cui numero viene annotato in apposito registro, e, quando non sia persona nota all'ufficio, un documento di identità, i cui estremi devono essere riportati nella lista elettorale di sezione (*rectius* nelle liste, giacché la legge prevede che ve ne sia una maschile ed una femminile) accanto alla firma di un componente dell'ufficio medesimo attestante che l'elettore ha votato (attestazione che trova corrispondenza nella tessera elettorale con l'apposizione del timbro dell'ufficio e l'indicazione della data). Ora, a prescindere dal rilievo che già oggi, al fine di semplificare e realizzare un risparmio, si potrebbe ipotizzare di aggiungere una colonna per l'annotazione del numero di tessera elettorale direttamente nella lista, così da avere un unico documento cartaceo, in realtà per questi incombenti, essenziali ad assicurare la personalità del voto, l'informatica ben potrebbe offrire un aiuto.

Infatti, la sola lettura con un semplice scanner portatile di un codice a barre che identifichi univocamente la tessera dell'elettore collegato ad un pc in cui sia stata caricata la lista elettorale stessa (o che acceda direttamente al *database* dell'anagrafe comunale, volendo utilizzare il collegamento in rete) ben potrebbe sostituire tutti gli adempimenti<sup>10</sup>, salvo continuare a richiedere, al massimo, l'inserimento manuale degli estremi del documento. Laddove, poi, la diffusione delle carte di identità elettroniche renderebbe in prospettiva superato anche questo ulteriore adempimento, dato che l'art. 8 del d.p.r. n. 299/2000 già prevede la possibilità di rilascio della tessera elettorale su supporto informatico, incorporandola nella carta di identità elettronica, attraverso una fase sperimentale condotta sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno per quanto concerne la compatibilità con la legislazione elettorale vigente, ed una successiva disciplina a regime, sempre affidata alla normazione secondaria di tale Dicastero<sup>11</sup>.

Ma vi è di più.

Infatti, un sistema di questo tipo sarebbe in grado di meglio proteggere i dati personali dell'elettore, perché non solo, eliminando la tessera cartacea, i componenti del seggio non sarebbero più in grado di ricostruire, attraverso i timbri e le date, in quali delle precedenti consultazioni egli si è recato a

---

<sup>10</sup> L'introduzione della lettura ottica mediante scanner era già stata ipotizzata, con riferimento al tagliando antifrode introdotto dalle l. n. 165/2017 (cd. *Rosatellum/bis*), da S. SCAGLIARINI – L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rass. parlam.*, 2018, 294.

<sup>11</sup> Sulle previsioni di questo Regolamento cfr. A. PINCIANI, *Il voto on line*, in E. PALMIERI (a cura di), *Profili penali del lavoro «on line»*, Padova, 2004, 272 ss. Si osservi, peraltro, che l'ipotesi di un certificato elettorale su supporto magnetico che consentisse ad un tempo l'identificazione dell'elettore e l'aggiornamento delle liste elettorali, eliminando le operazioni manuali in questa fase, era già stata preconizzata, più di trenta anni or sono, in un momento in cui la tecnologia non era chiaramente nemmeno paragonabile a quella attuale, da L. RUSSI, *Voto e scrutinio elettronico: problemi tecnici e organizzativi*, in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni*, cit., 90 ss.

votare, ma anche il diritto al voto assistito potrebbe essere un'informazione da incorporare direttamente nel documento, così da evitare ogni possibile indagine su dati particolari, quali quelli relativi allo stato di salute. L'univocità del codice rilevato dallo scanner consentirebbe, a sua volta, di impedire tentativi di voto plurimo.

Resterebbero soltanto due casi particolari che porrebbero qualche problema.

Il primo è quello dell'accompagnatore dell'elettore con disabilità. Con riguardo a tale figura, attualmente, la legge, onde evitare che una singola persona, accompagnando una pluralità di disabili, possa finire per disporre, benché debba limitarsi a svolgere la funzione di mero *nuncius* della volontà della persona sostituita, della possibilità di esprimere un numero eccessivo di voti, prevede che nessuno possa svolgere questa funzione per più di un elettore, a tal fine disponendo che sulla tessera elettorale il Presidente dell'ufficio sezionale apponga la data e la dicitura accompagnatore in una delle apposite caselle.

Ora, finché la tessera restasse cartacea, sia pure soggetta a lettura ottica, *nulla quaestio*: tutto continuerebbe come prima. Qualora invece si giungessero ad incorporare nella carta di identità elettronica anche le informazioni in materia elettorale, delle due l'una: o gli uffici di sezione operano in rete e allora è sufficiente spuntare una casella per indicare che la funzione è stata svolta, oppure occorrerà rinunciare alla limitazione ad un solo accompagnamento. In quest'ultimo caso, va comunque osservato che, ove in una siffatta situazione si implementasse anche il voto elettronico, di cui si dirà a breve, le ipotesi in cui l'accompagnamento sarebbe ancora necessario si ridurrebbero drasticamente, così che i rischi paventati potrebbero considerarsi marginali.

L'altro caso particolare è quello degli elettori ammessi a votare in sezione diversa, nelle fattispecie previste dalla legislazione vigente<sup>12</sup>. Per questa ipotesi, di nuovo delle due l'una: o gli uffici, essendo in rete a livello nazionale, accedono ai dati di tutti gli elettori e quindi non si pone problema alcuno, ovvero non resterebbe altra scelta che continuare a rilevare manualmente in cartaceo i dati: in ogni caso, nulla di più e di diverso rispetto a quanto già oggi si fa, ma che residuerebbe come una eccezione non in grado di far venir meno l'opportunità di modificare la regola.

### 3. Il voto elettronico (presidiato)

Il secondo e ben più incisivo intervento innovativo che mi pare meritevole di essere preso in esame riguarda sempre la fase di votazione (di cui costituisce il momento centrale) ma esplicherebbe inevitabilmente effetti, ove introdotto, anche sulla successiva fase di scrutinio. Mi riferisco al voto elettronico, ovvero alle modalità di espressione del voto, pur sempre nell'ambito di "seggi elettorali" presidiati da un pubblico ufficiale, che utilizzano un PC o altro *hardware* a ciò predisposto su cui è installato un apposito *software*, in sostituzione della tradizionale scheda cartacea da contrassegnare con la matita copiativa.

Che il voto elettronico *off line* e presidiato non ponga i problemi di legittimità costituzionale che genera invece il voto a distanza, cui ho fatto cenno in premessa, è affermazione condivisa e ricorrente ormai da tempo<sup>13</sup>. Infatti, rispetto a quanto già oggi avviene nelle sezioni elettorali, a mutare sarebbe esclusivamente il mezzo utilizzato per l'espressione del suffragio, la cui personalità (che permette il soddisfacimento anche del requisito della eguaglianza) continuerebbe ad essere garantita dalla previa identificazione dell'elettore da parte del pubblico ufficiale (a prescindere dall'uso delle modalità

---

<sup>12</sup> Ovvero i componenti del seggio (che invero potrebbero essere indirizzati a votare nelle rispettive sezioni allontanandosi per il tempo necessario da quella in cui prestano servizio), la forza pubblica in servizio di ordine, i militari e naviganti comandati a prestare servizio in altro Comune e gli elettori non deambulanti che sono assegnati a sezioni in cui vi sono barriere architettoniche.

<sup>13</sup> In tal senso si esprimono, tra gli altri, A. G. OROFINO, *Il voto elettronico*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Milano, 2002, 247; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf. infor.*, 2015, 296; S. ELIA, *Alcune questioni problematiche circa il voto elettronico*, in *Cyberspazio e diritto*, 2016, 95; P. CARLOTTO, *Il voto*, cit., 87; e, da ultimi, M. FOLARIN TAWA – G. GOMETZ, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, 2018, 319 ss.

elettroniche come sopra suggerite o meno), così come la segretezza (funzionale a difendere anche la libertà) sarebbe assicurata dall'espressione del voto nella cabina all'uopo protetta ed alla quale l'elettore continuerebbe ad accedere da solo (salve le deroghe già attualmente previste).

È allora possibile (se non doveroso) chiedersi quali vantaggi e, per converso, quali criticità potrebbe ingenerare l'introduzione del voto elettronico presidiato.

### 3.1. I vantaggi del voto elettronico...

Gli elementi che possono addursi a favore del passaggio a modalità informatiche di espressione del voto sono molteplici, sia rispetto alla votazione in sé, sia rispetto allo scrutinio<sup>14</sup>.

In primo luogo, il voto elettronico potrebbe meglio garantire la possibilità di esercizio di questo diritto – ed anche con maggiore rispetto dei requisiti di personalità e segretezza – per (molte del)le persone con disabilità che attualmente necessitano di un accompagnatore<sup>15</sup>. Infatti, se, per un verso, l'uso di una tecnologia *touch* potrebbe portare a questo effetto ogniqualvolta l'elettore che non è in grado di maneggiare una matita possa però semplicemente esercitare una pressione su un *display*, l'uso di adeguati sistemi audio, per altro verso, potrebbe analogamente evitare il ricorso a questa figura anche per ipovedenti e ciechi<sup>16</sup>. Laddove, come è stato sottolineato molto bene in dottrina, l'eguaglianza del voto presuppone anche la rimozione di «ingiustificati ostacoli a una agevole espressione del suffragio da parte di *tutti* gli aventi diritto»<sup>17</sup>.

In seconda battuta, l'elettore, che a fronte di complessi e diversi sistemi elettorali ben potrebbe talora non avere del tutto compreso le modalità corrette per esprimere il proprio voto, si ritroverebbe facilitato. Infatti, non solo il sistema informatico non accetterebbe voti espressi con modalità non contemplate dalla legislazione vigente, di modo che diverrebbe impossibile un errore dovuto a ignoranza, ma la possibilità di chiedere conferma prima dell'inserimento nell'urna virtuale della scheda verrebbe incontro con maggiore facilità alla necessità di correggere errori dovuti a distrazioni o ad equivoci<sup>18</sup>, che attualmente possono essere risolti solo chiedendo una (e una sola) ulteriore scheda al Presidente dell'ufficio di sezione, cui quella deteriorata va però consegnata (con rischi se non per la segretezza del voto almeno per la riservatezza dell'elettore) al fine di essere annullata<sup>19</sup>.

Il vantaggio cui abbiamo fatto cenno da ultimo esplica un effetto positivo sia nella fase di votazione che dello scrutinio. Infatti, quanto alla prima, la votazione con modalità elettroniche determinerebbe anche il venir meno di alcuni casi anomali che possono verificarsi, quali quello dell'elettore che restituisca una scheda priva della firma e del bollo o che non voti nella cabina od ancora che non restituisca la matita, fattispecie all'evidenza rinvenibili solo in presenza del tradizionale voto cartaceo. Ma soprattutto, per quanto riguarda lo scrutinio, proprio perché il *software* non accetta voti

---

<sup>14</sup> Per un quadro complessivo dei possibili effetti favorevoli derivanti dal passaggio a questa modalità di espressione del suffragio, cfr. R. BORRUSO – R. SCAVIZZI, *Il voto elettronico*, in *Nuovo dir.*, 2006, 729; L. DE ROBERTIS, *Il diritto alla segretezza del voto telematico*, in *Inf. dir.*, 2009, 69 ss.; S. ELIA, *Alcune questioni*, cit., 93 ss.; nonché, ampiamente, A. GRATTERI, *Finalità*, cit., 5 ss.

<sup>15</sup> Ipotesi prevista dall'art. 55 del d.P.R. n. 361/1957 per i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o altro impedimento di analoga gravità che impedisca l'autonoma espressione del voto. Su questo profilo insistono in particolare P. CARLOTTO, *Il voto*, cit., 84; e A. GRATTERI, *GERMANIA: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 2009, 3.

<sup>16</sup> Come suggerisce G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017, 167.

<sup>17</sup> E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 11.

<sup>18</sup> Su questo elemento di migliore espressività del voto elettronico si soffermava già G. F. CIAURRO, *Prospettive*, cit., 75, che vi leggeva una delle principali ragioni che avrebbero probabilmente convinto gli elettori a virare verso il voto elettronico; in tema, v. ora G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 164. In tema v. anche E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 20, per il quale l'errore dell'elettore si può ritenere provocato dall'imperfezione delle tecniche e dagli strumenti materiali di votazione, non adeguati alla capacità o all'attenzione di *tutti* i votanti, di modo che strumenti quali quelli citati nel testo potrebbero rivelarsi fondamentali al fine di meglio assicurare la personalità (intesa come effettiva consapevolezza degli effetti della scelta che l'elettore sta effettuando) e l'eguaglianza del voto.

<sup>19</sup> Cfr. art. 63 d.p.r. n. 361/1957.

espressi con modalità difformi da quelle previste dalla normativa, un sistema di voto elettronico determinerebbe la totale scomparsa delle schede nulle, eliminando ogni contenzioso riguardo all'interpretazione della volontà espressa dall'elettore<sup>20</sup>. Del resto, se merita di essere salvaguardata la scelta dell'elettore di non esprimere alcun voto (lasciando la scheda "bianca"), nessuna tutela merita l'improprio utilizzo della scheda stessa per messaggi politici o di protesta<sup>21</sup> o, ancor peggio, l'apposizione di segni di riconoscimento, in violazione del criterio della segretezza, che proprio per questo, a maggior ragione, meritano, nella disciplina vigente, la sanzione della nullità<sup>22</sup>. Laddove, si noti, la riconoscibilità in molti casi potrebbe anche non essere voluta, ma derivare semplicemente dalla grafia dell'elettore, che, in realtà locali di dimensioni assai limitate, potrebbe portare giocoforza al suo, pur non voluto, riconoscimento<sup>23</sup>.

Meno convincente sembra invece l'argomento della maggiore partecipazione che il passaggio al voto elettronico potrebbe comportare<sup>24</sup>. Infatti, se forse qualcuno, anche solo per mera curiosità, potrebbe essere maggiormente indotto a recarsi alle urne, certamente altri, spaventati dalla novità, potrebbero preferire non partecipare (più) alle consultazioni<sup>25</sup>, così che è verosimile immaginare che le due ipotesi porterebbero ad una compensazione, se non forse con maggiore probabilità ad una contrazione nel numero dei votanti. Discorso diverso sarebbe, invece, qualora, ponendo in rete le liste elettorali a livello nazionale, come pure sopra ipotizzato, si consentisse di esprimere il voto in qualunque seggio nel territorio dello Stato, il che certamente porterebbe al recupero del voto di chi si trovi al di fuori del territorio del proprio Comune e non voglia o non possa rientrare per esercitare il proprio diritto<sup>26</sup>. Sennonché, una siffatta ipotesi porrebbe, per un verso, il problema di riuscire a memorizzare nella macchina usata per il voto i candidati di tutte le circoscrizioni, e, per altro verso, al fine di evitare il forte rischio di far venir meno la segretezza del voto<sup>27</sup>, ciò presupporrebbe l'esecuzione dello scrutinio non più a livello decentrato presso le singole sezioni, ma unificato a livello centrale<sup>28</sup>. Ciò tuttavia solleverebbe la questione sia della effettiva sicurezza della rete sia della maggiore complessità di verifica *ex post* del sistema: elementi, questi, che indurrebbero, a mio avviso, ad una estrema prudenza sul punto.

---

<sup>20</sup> Sulla possibile scomparsa, grazie al voto elettronico, del contenzioso sulla invalidazione del suffragio, dovuto principalmente a errore nell'espressione quando non all'intenzione di rendere palese il proprio voto (verosimilmente per farne commercio), cfr. ampiamente E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 18 ss., il quale chiosa affermando che "per definizione e per sua natura la procedura informatica ed elettronica (che funzioni, naturalmente!) non sbaglia e non fa sbagliare". Cfr. *ibidem*, anche per una sintetica rassegna degli orientamenti del giudice amministrativo sul punto.

<sup>21</sup> Dato che, come scrive ancora E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 21, «le votazioni anche attraverso modalità tradizionali non possono essere occasione stravagante per il deposito di messaggi (politici) espressi (di vario tipo)».

<sup>22</sup> In realtà non è mancato chi si è chiesto se l'elettore possa davvero essere privato della possibilità di esprimere un voto nullo: cfr. C. FUSARO, *Lo scrutinio elettronico: le ragioni di una proposta*, in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni*, cit., 146.

<sup>23</sup> Come rilevano acutamente R. BORRUSO – R. SCAVIZZI, *Il voto*, cit., 731.

<sup>24</sup> L'argomento è affrontato, sia pure in forma dubitativa, da A. G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Dir. Internet*, 2006, 201.

<sup>25</sup> Seppure le implicazioni del *digital divide* rispetto al voto elettronico appaiano sopravvalutate; sul punto ritornerò *infra* nel paragrafo successivo.

<sup>26</sup> Secondo il suggerimento di E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 22, il quale evidenzia che non solo così facendo la revisione delle liste elettorali sarebbe *ordinaria, permanente e dinamica*, ma anche che l'elettore non sarebbe costretto a scegliere tra il proprio diritto alla mobilità e quello di voto.

<sup>27</sup> Basti pensare, infatti, al caso in cui presso una sezione voti un solo cittadino iscritto in altra sezione.

<sup>28</sup> Come infatti coerentemente propone E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, loc. cit., per il quale l'attuale decentramento delle procedure elettorali presso le sezioni, finalizzato tanto ad agevolare l'elettore assegnandolo ad una sede di voto prossima alla sua abitazione quanto ad assicurare maggiore precisione e rapidità nelle operazioni di scrutinio, se da un lato non impedirebbe del tutto la possibilità di ricollegare ad ogni elettore il suo personale voto (dato che il numero minimo di 500 elettori previsto dalla legge è derogabile e peraltro non tiene conto dell'astensione), per altro verso permetterebbe di profilare, sia pure in forma aggregata, gli elettori, offrendo uno strumento favorevole, se non al "commercio" di voti quanto meno a forme invasive di propaganda politica mirata. Sennonché, la cronaca stessa dimostra che oggi esistono ben altri strumenti "social" di profilazione e propaganda, di modo che l'obiezione appare forse ormai legata al particolare momento in cui fu sollevata.

Da ultimo, anche se non si tratta forse in sé di un interesse di pregio costituzionale ma più di un dato fattuale<sup>29</sup>, non si può negare che l'immediatezza dei risultati conseguente allo scrutinio effettuato con tecnologie elettroniche, consentendo di avere in pochissimo tempo dopo la chiusura della votazione un esito esente da contestazioni, rappresenterebbe una opportunità da non trascurare<sup>30</sup>, a fronte dell'impatto negativo di un risultato contestato ed incerto sia sotto il profilo politico-istituzionale, per la delegittimazione complessiva che il sistema ne riceverebbe<sup>31</sup>, sia sotto il profilo economico, dato che le incertezze potrebbero facilmente riflettersi sui mercati producendo perdite economiche potenzialmente significative.

I vantaggi del voto elettronico trascendono, però, l'aspetto strettamente legato al procedimento elettorale e si estendono anche ad altri interessi costituzionali, che potrebbero trovare una migliore attuazione. Uno su tutti è il costo dell'attuale procedimento, fondato su documenti cartacei, in termini ambientali<sup>32</sup>, poiché attualmente esso richiede la produzione di milioni di schede, che verrebbero interamente eliminate, con notevole risparmio nel consumo, appunto, di carta e conseguente beneficio per la tutela dell'ambiente, la cui rilevanza costituzionale non abbisogna di particolari dimostrazioni.

### 3.2. ...ed i suoi svantaggi

Se dunque il voto elettronico è suscettibile di apportare numerosi miglioramenti per l'inveramento di diritti e interessi di sicuro rango costituzionale, ciò può tuttavia verificarsi solo nel rispetto di alcune condizioni, senza contare che comunque sono innegabili anche alcuni rischi che andrebbero considerati al fine di un giudizio di bilanciamento tra *pro* e *contra* di questa modalità di espressione del suffragio.

La principale delle motivazioni che vengono addotte per indurre alla prudenza nel ragionare di voto elettronico è il rischio per la sicurezza, intesa sia sotto il profilo privato, come garanzia della effettiva segretezza del voto, sia sotto il profilo pubblico, come reale e concreta possibilità di escludere il rischio di manipolazione dei risultati, sia infine nella sua accezione di verificabilità degli esiti dello scrutinio, ovvero della possibilità, tendenzialmente da parte di chiunque, di controllare *a posteriori* il regolare funzionamento del procedimento elettorale<sup>33</sup>.

Quanto alla prima, credo che, nella prospettiva in cui mi sono posto, ossia di occuparmi soltanto del voto presidiato e non dell'*home voting*, non si pongano particolari problemi. L'elettore, una volta identificato, continuerebbe a votare entrando, come già rilevato, da solo nella cabina elettorale,

---

<sup>29</sup> In realtà, secondo E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 12, la tendenziale immediatezza della proclamazione dei risultati, in modo che essa proceda con la massima tempestività, sarebbe una delle condizioni (non solo giuridiche ma anche ambientali) di legittimità sostanziale che rendono effettivamente genuino – e quindi eguale – il voto, fermo restando che l'obiettivo della velocizzazione non può portare a svalutare le (altre) condizioni di legittimazione democratica delle elezioni. Lo stesso A. (29 ss.) evidenzia che immediatezza e certezza dei risultati sarebbero risultati importantissimi per la affidabilità degli esiti che già ora la legislazione tende a ricercare attraverso la tendenziale ragionevolezza e certezza dei tempi di scrutinio.

<sup>30</sup> Già più di venti anni fa il voto elettronico era auspicato per ridurre i tempi sia di votazione che di scrutinio da G. CASTRONOVO, *Operazioni elettorali: proposte minime per semplificare le procedure in attesa dell'auspicato voto elettronico*, in *Amm. it.*, 1999, 1020, che invero si riferiva a tutta la fase di voto e, quindi, anche all'identificazione dell'elettore. G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 166 rileva come in realtà è improbabile, allo stato attuale, una effettiva riduzione dei tempi di voto grazie all'uso di sistemi elettronici di raccolta del consenso; anche se, non solo, come ammette lo stesso Autore, si potrebbero presto immaginare *app* che segnalino all'elettore il seggio con minore coda (sempre che e nella misura in cui le sezioni elettorali siano messe in rete e pertanto fungibili), ma in ogni caso le operazioni di voto potrebbero essere velocizzate rispetto all'identificazione dell'elettore, attraverso le modalità elettroniche suggerite nel paragrafo precedente.

<sup>31</sup> Per questo argomento v. A. GRATTERI, *Finalità*, cit., 10.

<sup>32</sup> Un cenno a tale profilo si trova in L. TRUCCO, *Il voto*, cit., 62.

<sup>33</sup> Per questa distinzione v. G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 156 ss., ove l'A. sottolinea il nesso strumentale che intercorre tra sicurezza della tecnologia di voto, in tutte le sue accezioni, ed effettività della sovranità popolare, intesa come concreta possibilità di combinare l'autonomia individuale con quella degli altri per determinare scelte politiche.



semplicemente utilizzando uno strumento di carattere informatico in luogo della scheda cartacea, ma senza che vi sia alcuna possibilità di ricollegare *a posteriori* il singolo voto a colui che lo ha espresso.

Più delicata è la questione della vulnerabilità della macchina rispetto ad attacchi di *hacker* o a malfunzionamenti. Non credo, tuttavia, si tratti di ostacoli insormontabili.

Per esempio, oltre a garantire banalmente che siano presenti apparecchiature in grado di assicurare la continuità di funzionamento anche in caso di improvvisa mancanza di energia elettrica, si potrebbe, infatti, immaginare che la macchina usata per la votazione non sia collegata in rete, nemmeno *wi-fi*, in modo da ridurre fortemente i rischi di una intrusione fraudolenta nel sistema. I dati della votazione ed i risultati, in tal caso, oltre che riportati nel verbale, potrebbero essere salvati su un supporto esterno, magari crittografato con una chiave in possesso solo del Presidente dell'ufficio di sezione e di quello centrale. Tale supporto potrebbe essere consegnato, a cura del Presidente stesso, insieme alle schede cartacee di riscontro di cui dirò a breve, in analogia all'attuale *modus operandi*, mantenendo però tutti i vantaggi che ho elencato, salvo forse quello della rapidità nello scrutinio, che tuttavia, come già detto, è anche quello che probabilmente non può nemmeno considerarsi di rilevanza costituzionale, per quanto indubbiamente elemento positivo e da ricercare nei limiti del possibile<sup>34</sup>.

In alternativa – e guardando decisamente più all'evoluzione tecnologica prossima – grande attenzione sta suscitando nel dibattito attuale la possibilità di fare ricorso alla *blockchain*, che potrebbe offrire la possibilità di garantire ampia sicurezza, grazie al fatto che non solo essa crea una concatenazione di “blocchi” (i singoli voti, nel nostro caso) impossibile da manomettere *by design*, ma anche al fatto che essa è interamente ospitata su più dispositivi contemporaneamente. È vero che la necessità di mantenere anonimo il voto e di non influire sul risultato elettorale costringerebbe a rendere pubblica la *blockchain* solo al termine delle operazioni, il che renderebbe impossibile al singolo elettore controllare la presenza del proprio voto a posteriori, sacrificando la verificabilità. Ciò, tuttavia, non sarebbe diverso da quanto avviene già oggi con i sistemi attualmente in uso, in cui sono affidati al controllo dell'autorità pubblica tanto l'accreditamento dei votanti quanto la pubblicazione dei risultati<sup>35</sup>.

Come ulteriore cautela rispetto alla possibile falsificazione dei risultati, una garanzia applicata in alcuni sistemi è quella del voto combinato, ossia del rilascio di una sorta di “ricevuta” cartacea da parte della macchina utilizzata per il voto che riproduce (non già l'intera scheda ma soltanto) il suffragio espresso<sup>36</sup> e che l'elettore riporrà in una piccola urna, da aprire esclusivamente per finalità di controllo. Il che potrebbe avvenire a campione e in ogni caso in cui si sospetti una falsificazione dei risultati od in cui vi sia un ricorso. In questo modo, permarrebbero i vantaggi dell'elettronica, solo ridotti, per quanto concerne quelli ambientali, dal consumo di una quantità di carta, tuttavia decisamente inferiore a quella attuale, con il vantaggio di avere a disposizione uno strumento in più di riscontro.

Se guardiamo, poi, alla sicurezza intesa come verificabilità della regolarità delle operazioni, una misura da molti suggerita è quella dell'utilizzo di programmi *open source*<sup>37</sup>, in modo che non vi siano problematiche di diritto industriale impeditive di un effettivo controllo.

---

<sup>34</sup> Di mero elemento accessorio ragiona A. GRATTERI, *GERMANIA*, cit., 3, traendone la conseguenza che, in un bilanciamento con altri interessi costituzionali in ambito elettorale, esso dovrebbe risultare recessivo, sebbene sia innegabile che uno scrutinio lento e difficoltoso renda maggiore il rischio di errori di conteggio e di interpretazione del voto, che invece un sistema (interamente) informatizzato, ovviamente, non contemplerebbe.

<sup>35</sup> Ampiamente sul punto M. FOLARIN TAWA – G. GOMETZ, *Voto elettronico*, cit., 322 ss., i quali, dopo aver ricostruito due diversi sistemi proposti in questa direzione, ricordano come il sacrificio della verificabilità ottenga in cambio la certezza della segretezza e libertà del voto, «funzionali alla fedele manifestazione dell'autonomia politica che è centrale nella giustificazione etico-normativa della democrazia».

<sup>36</sup> Su questa possibilità v. S. ELIA, *Alcune questioni*, cit., 87 ss., che richiama in tal senso le condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca di cui si dirà più avanti nel testo; R. BORRUSO – R. SCAVIZZI, *Il voto*, cit., 730; e A. G. OROFINO, *L'espressione*, cit., 208.

<sup>37</sup> In tal senso, per esempio, G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 171. Anche questa, peraltro, rappresenta una delle condizioni poste dal giudice costituzionale tedesco.

Un falso problema mi sembrerebbe, invece, quello del *digital divide*, nel senso che sarebbe sufficiente (e necessario) che i sistemi fossero assolutamente intuitivi e di facilissimo utilizzo<sup>38</sup>, meglio se con tecnologia *touch*<sup>39</sup>: la possibilità di correggere errori nel momento in cui venisse richiesta la conferma prima dell'inserimento nell'urna (virtuale) della scheda così come l'impossibilità di votare in modo tale da provocare la nullità della stessa, sarebbero semmai due elementi che porterebbero a rendere più facile – e non già più complessa – l'espressione del proprio suffragio. Inoltre, come è stato condivisibilmente rilevato, la pratica dell'esercizio del diritto di voto nella forma qui proposta avrebbe «grande importanza nell'educazione elettronica»<sup>40</sup> e potrebbe fungere proprio da mezzo per superare il problema di cui discorriamo. Il che sembra essere avallato anche dalle dichiarazioni raccolte in occasione di una delle sperimentazioni svolte in Italia a livello locale, se è vero che l'indagine svolta dal Censis dimostrava che anche tra le persone meno giovani c'era grande interesse ed un approccio aperto e favorevole all'uso di tecnologie elettroniche nella raccolta dei suffragi, di modo che almeno il profilo dell'età anagrafica, tra le possibili cause di *digital divide*, non sembrava affatto porsi come rilevante per l'ipotesi al nostro esame<sup>41</sup>.

#### 4. L'informatizzazione delle operazioni di verbalizzazione

Un ultimo aspetto, che riguarda specificamente la fase di scrutinio e che potrebbe beneficiare dell'apporto dell'informatica, è l'attività di verbalizzazione.

L'art. 74 della Testo unico per l'elezione della Camera dispone infatti che il segretario rediga in duplice copia (cui in realtà si aggiunge in alcune consultazioni un estratto destinato all'ufficio territoriale del Governo) il verbale di tutte le operazioni svolte e delle proteste e reclami ricevuti presso l'ufficio di sezione. Tale verbale, che deve essere sottoscritto da tutti i componenti del seggio e dai rappresentanti di lista in ogni pagina, ha valore di atto pubblico. Nella prassi, per facilitare il compito degli uffici, il Ministero predispone già dei modelli di tali verbali, in cui vengono prese in considerazione, come è naturale, tutte le ipotesi, anche più rare a verificarsi, contemplate dalla legge, con il risultato che l'ufficio si trova spesso a dover semplicemente barrare pagine e pagine di questo volumetto, relative ad ipotesi che non si sono in concreto realizzate<sup>42</sup>, così che, oltre ad una maggiore possibilità di errore nella compilazione da parte del segretario, si verifica un maggiore dispendio di tempo e soprattutto uno spreco, sia dal punto di vista economico che ambientale, di risorse nella stampa di parti non utilizzate. Non solo, ma la compilazione manuale delle parti del verbale da completare può dare evidentemente luogo a difficoltà materiali di interpretazione del contenuto dello stesso, in caso di contenzioso.

Ebbene, tutto ciò potrebbe essere molto semplicemente evitato ricorrendo alla verbalizzazione tramite PC, sempre utilizzando modelli di documento all'uopo predisposti, ma in cui, per un verso, il sistema preveda campi obbligatori, non permettendo la chiusura di un verbale che sia privo di elementi essenziali, così da evitare di trovarsi nella situazione di una documentazione gravemente carente<sup>43</sup>, mentre, per altro verso, le parti non utili in quanto non conferenti possano essere

---

<sup>38</sup> Di problema superabile parla al riguardo anche G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 165. Per una descrizione delle strategie adottate a livello comparato per fare fronte a questa difficoltà di ordine tecnico v. L. TRUCCO, *Il voto*, cit., 59, che sottolinea come vi siano Stati in cui si è cercato di aiutare l'elettore ed altri che invece hanno preferito una logica di doppio binario, che consentisse a ciascun singolo elettore di optare per il voto cartaceo od elettronico, anche se è evidente che quest'ultima opzione, combinando i due sistemi, annulla i potenziali vantaggi e crea molti maggiori problemi di quanti non ne risolve.

<sup>39</sup> Come propongono R. BORRUSO – R. SCAVIZZI, *Il voto*, cit., 729 ss.

<sup>40</sup> P. COSTANZO, *La democrazia elettronica*, cit., 482.

<sup>41</sup> Si veda A. G. OROFINO, *L'espressione*, loc. cit., e gli scritti qui richiamati.

<sup>42</sup> La semplificazione dei verbali era ritenuta necessaria già da P. SCARAMOZZINO, *La regolarità del voto: alcune proposte di modifica dell'attuale legislazione elettorale*, in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni*, cit., 63.

<sup>43</sup> È infatti verosimile ritenere che la situazione dei verbali attualmente compilati nelle sezioni elettorali non sia così dissimile da quella che descriveva, all'esito di una ricerca su un campione, P. PAMPANA, *I verbali dei risultati elettorali*:

semplicemente eliminate e quindi non stampate, laddove si intenda mantenere pur sempre la versione finale cartacea.

Qualora, poi, venisse utilizzato il supporto informatico per l'identificazione degli elettori, non solo si potrebbe usare lo stesso PC in dotazione all'ufficio per tutte le operazioni, ma si potrebbe anche immaginare che il verbale venga automaticamente alimentato dalla registrazione informatica di quelle operazioni e di quei casi che possono verificarsi durante la votazione e di cui la legge richieda la specifica verbalizzazione.

Quanto alla trasmissione del verbale al termine delle operazioni, nel caso di voto con schede cartacee, come anticipato, esso continuerebbe ad essere consegnato insieme a queste ed alle tabelle di scrutinio, pure in versione cartacea (ma anche qui in forma più snella e con l'esclusione di parti non conferenti qualora il PC fosse utilizzato anche per la loro compilazione); qualora, invece, tale innovazione si accompagnasse al voto elettronico, il verbale sarebbe comunque trasmesso insieme ai dati ed ai risultati dello scrutinio e quindi o attraverso la rete o, qualora sia ritenuto un sistema non sicuro, attraverso supporti di memoria esterna, magari crittografati<sup>44</sup>, mentre le tabelle di scrutinio, perdendo a quel punto di senso, potrebbero essere semplicemente eliminate<sup>45</sup>.

### 5. Considerazioni conclusive

Come ricordavo all'inizio della presente trattazione, i procedimenti elettorali, ad ogni livello territoriale, nel nostro Paese, scontano il limite di risentire ampiamente del periodo storico in cui sono stati disciplinati per la prima volta, senza che le modifiche successive abbiano realmente inciso sui loro aspetti strutturali<sup>46</sup>. Se, per alcuni versi, andrebbero forse ridiscusse anche scelte di fondo consolidate, quali il giorno e le sedi dedicati alla votazione<sup>47</sup>, per alcuni aspetti più strettamente procedurali la tecnologia informatica, come ho cercato di dimostrare, potrebbe già oggi e senza epocali cambiamenti, apportare notevoli vantaggi in termini sia di maggiori e migliori opportunità di esercizio del diritto di voto da parte degli elettori, sia di semplificazione e snellimento dei procedimenti.

---

*alcune considerazioni sulla base di un'esperienza personale*, in A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni*, cit., 135 ss. Di errori e negligenze nella compilazione dei verbali parla anche A. AGOSTA, *Dalle riflessioni del convegno all'attualità: novità, conferme, prospettive*, ivi, 152.

<sup>44</sup> Anche R. BORRUSO – R. SCAVIZZI, *Il voto*, cit., 730, immaginano, nel sistema proposto, una memoria esterna da consegnare, sotto scorta della forza pubblica, ad un Centro comunale in collegamento con i Centri elaborazione dati sia del Viminale che della Cassazione

<sup>45</sup> Va infatti ricordato che, come scriveva già M. SPANU, *Il procedimento*, cit., 41 ss., queste furono introdotte per avere un riscontro ulteriore, da compilare *in progress* durante lo scrutinio, al fine di evitare falsificazioni *a posteriori* del verbale; venendo meno lo scrutinio cartaceo, queste non avrebbero più, in effetti, alcuna funzione. Peraltro, appare quanto meno dubbia già ora la loro efficacia, se si pone mente al fatto che ben si potrebbe prima redigere, falsificandolo, il verbale, e solo dopo compilare le tabelle di scrutinio in modo che i dati siano coerenti, ciò che la trasmissione di queste contemporanea a quella del verbale rende perfettamente possibile.

<sup>46</sup> Come scriveva G. F. CIAURRO, *Prospettive*, cit., 68, le modalità applicative dei procedimenti sono state definite nell'immediato dopoguerra, al momento del ritorno della democrazia, in modo improvvisato e artigianale, sulla scia di fattori contingenti così che «ci portiamo ancora dietro la scheda di stato con le sue molteplici piegature, la matita copiativa, egualmente di stato, per l'espressione manuale del voto; e verbali di centinaia di pagine e le tabelle, da compilare pure a mano».

<sup>47</sup> Quanto al giorno, infatti, rispetto al passato, occorre prendere atto che è ormai cospicuo il numero di coloro che lavorano la domenica al pari di altri giorni, mentre è assai più frequente che vi sia uno spostamento, per finalità di diletto, di chi invece non abbia tale incombenza, di modo che varrebbe forse la pena valutare l'idea di utilizzare giornate feriali, riducendo così l'onere per il pagamento di straordinari ai lavoratori impegnati nelle operazioni elettorali e facilitando gli spostamenti degli elettori grazie a maggiore disponibilità di mezzi pubblici. Rispetto al luogo, poi, se le scuole primarie, ordinariamente utilizzate a tal fine, offrivano il vantaggio della diffusione capillare sul territorio, oggi non solo vi è il problema che molte sedi non sono più operative, ma soprattutto, con molta maggiore frequenza del passato, nelle famiglie i genitori sono entrambi lavoratori (quando la famiglia stessa non sia monogenitoriale), di modo che la chiusura scolastica nei giorni precedenti e seguenti quello della votazione genera diversi problemi per l'accudimento dei figli, che potrebbero essere evitati con l'utilizzo di edifici pubblici diversi.

Certo, è pur vero che, almeno per quanto riguarda il voto elettronico, nonostante le buone premesse che inducevano a una certa fiducia negli effetti positivi di questa innovazione<sup>48</sup>, i risultati finora raggiunti non sono stati quelli sperati, di modo che, nonostante se ne parli da tempo risalente<sup>49</sup>, i numerosi ostacoli emersi hanno fatto sì che non solo lo si sia utilizzato, in via sperimentale, esclusivamente in alcune realtà territoriali<sup>50</sup>, ma anche che molti Paesi, i quali si erano indirizzati in questa direzione<sup>51</sup>, abbiano poi abbandonato l'uso dell'elettronica per tornare al voto cartaceo con spoglio manuale<sup>52</sup>, in special modo dopo la netta presa di posizione del giudice costituzionale tedesco del 3 marzo 2009, che, pur ammettendo in astratto la possibilità di fare ricorso a tecnologie informatiche nelle consultazioni elettorali, ha però posto severe condizioni di garanzia perché ciò sia in concreto attuabile<sup>53</sup>. Tuttavia, la mera esistenza di, pur oggettive, difficoltà tecniche e di fallimenti, non esime dal considerare «ingiustificato e miope non avvalersi di quanto l'elettronica può portare in dote agli attuali meccanismi democratici per migliorarli in termini partecipativi, di efficienza e di trasparenza»<sup>54</sup>. Perché, se innegabili sono i vantaggi che deriverebbero dall'implementazione tecnologica nel procedimento elettorale, mi sembra anzitutto doveroso fare ricorso a tutto ciò che non ha controindicazioni in termini di ricadute negative per altri interessi costituzionali, perseverando nella ricerca di soluzioni con riferimento a quei profili che appaiono, invece, più problematici<sup>55</sup>. Senza trascurare, peraltro, che già ora la regolazione tradizionale del procedimento non offre di certo garanzie assolute di correttezza e trasparenza delle operazioni elettorali<sup>56</sup>, di modo che anche un

<sup>48</sup> Come affermava P. COSTANZO, *La democrazia elettronica*, loc. cit.; analogamente anche T. E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Dir. inf. infor.*, 2003, 503 ss., che riteneva prossima la messa al bando della scheda cartacea.

<sup>49</sup> Per una rassegna dei disegni di legge presentati e delle varie sperimentazioni portate avanti in Italia fin dagli anni '80 cfr. ampiamente M. SPANU, *La gestione elettronica delle operazioni di votazione e di scrutinio*, in *Nuova rass.*, 1986, 355 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto*, cit., 88 ss.; P. ROSSANO, *Teledemocrazia: il voto elettronico*, in *Rass. parlam.*, 1994, 100 ss.; P. GAY, *E-voting*, in A. CELOTTO – G. PISTORIO (a cura di), *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, Napoli, 2012, 121 ss.; e soprattutto L. TRUCCO, *Il voto*, cit., 63 ss., ove l'A. evidenzia la contraddittorietà delle sperimentazioni avviate all'inizio del nuovo millennio. Infatti, per un verso, rispetto alla legge n. 90/2004 relativa alle elezioni europee, si può osservare come, partendo dallo scrutinio anziché dal voto per implementare tecnologie informatiche nell'ambito del procedimento elettorale, si sia invertito l'ordine logico delle operazioni, tra l'altro avviando una sperimentazione sulla fase non solo finale, ma anche più delicata e rischiosa del procedimento (analogamente A. GRATTERI, *Il valore*, cit., 180, che parla di «stravagante tentativo di conteggiare elettronicamente i voti scrutinati manualmente»); mentre, per altro verso, in relazione alla legge n. 22/2006 per le elezioni politiche, gli enormi problemi tecnici ed organizzativi hanno comportato il sostanziale fallimento della prova, portando ad uno scrutinio più sofferto di quanto abitualmente avvenga. Sulla sperimentazione attuata in Lombardia nel 2015 in occasione del referendum consultivo per l'avvio della procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost., cfr. A. GRATTERI, *Finalità*, cit., 15 ss., che segnala le non trascurabili criticità del testo legislativo, oltre alla curiosa scelta di fare ricorso a questa modalità di voto in occasione di un tipo di consultazione che non ha mai dato luogo a problemi particolari.

<sup>50</sup> Di applicazione frammentata e residuale ragiona G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica: presupposti e strumenti*, Padova, 2017, 273, pur evidenziando come il voto elettronico rappresenti in realtà uno dei più «tradizionali» strumenti di democrazia elettronica.

<sup>51</sup> Su tali ordinamenti v. A. GRATTERI, *Il valore*, cit., 113 ss.; L. TRUCCO, *Il voto*, cit., 60 ss.; e A. G. OROFINO, *L'espressione* cit., 203 ss.

<sup>52</sup> Lo ricordano A. GRATTERI, *Finalità*, cit., 2; e, più recentemente, M. FOLARIN TAWA – G. GOMETZ, *Voto elettronico*, cit., 318.

<sup>53</sup> Per un commento della sentenza BVerfG 2, BvC 3/07, rinvio, per tutti, ad A. GRATTERI, *GERMANIA*, cit. Alcune delle condizioni poste dal *Bundesverfassungsgericht* sono già state segnalate alle note 34 e 35.

<sup>54</sup> P. COSTANZO, *I diritti nelle "maglie" della rete*, in L. BRUSCUGLIA – R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, 2010, 17, che si riferisce anche alle sperimentazioni sul voto elettronico. Analogamente E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 29, che legge nel voto elettronico uno strumento di attuazione del diritto sociale alla piena fruibilità dei mezzi informatici che consentirebbe di dare concreta consistenza alla cittadinanza sociale.

<sup>55</sup> Dato che, come scrive E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 9, *le innovazioni informatiche devono (e possono) essere dirette ad esaltare e non a ridurre la portata delle irrinunciabili garanzie costituzionali*

<sup>56</sup> Il rilievo, peraltro di pratica evidenza, è comune a molti Autori: tra essi, S. ELIA, *Alcune questioni*, cit., 104; M. CUNIBERTI, *Tecnologie*, cit., 296; e A. G. OROFINO, *L'espressione* cit., 201, che rileva come il formalismo del procedimento elettorale sia volto proprio ad evitare possibili errori e tentativi di manipolazione, che tuttavia si sono in realtà sempre verificati. Peraltro, non occorre necessariamente pensare a casi dolosi di brogli elettorali, ma basta considerare l'errore umano, sempre possibile e non così improbabile in tutti quei casi – che rappresentano la maggioranza

piccolo miglioramento potrebbe già essere valutato positivamente. Insomma, «nessuna tecnologia è neutra ma va esaminata con riferimento al contesto economico, sociale e politico nel quale viene utilizzata e si diffonde», di modo che bisogna «guardarsi dalla diffusa ed erronea tendenza ad attribuire alle tecnologie digitali [...] delle proprietà e dei caratteri fissi ed immutabili», tanto nel senso di attribuire incondizionate virtù democratiche quanto di enfatizzare pericoli di controllo e manipolazione<sup>57</sup>.

Né l'esito non certo positivo delle esperienze fin qui condotte deve portare al totale abbandono della strada intrapresa: è infatti insito nella sperimentazione la possibilità di un suo fallimento<sup>58</sup>, specie se confrontato ad un *modus procedendi* bene o male consolidato da oltre mezzo secolo di pratica applicazione. Tutto ciò, allora, deve semplicemente condurre alla individuazione delle cause che hanno portato a tale esito e alla ricerca di idonei correttivi, laddove vi sia la convinzione – a mio avviso corretta – che l'obiettivo finale comporti un complessivo vantaggio.

Non credo nemmeno che il tema dei costi, che l'introduzione di tecnologie informatiche comporterebbe, possa essere un deterrente<sup>59</sup>. Infatti, se è vero che andrebbe sostenuto sia un investimento iniziale per l'acquisto delle attrezzature, sia un costo corrente per la manutenzione e l'aggiornamento<sup>60</sup>, è pur vero non solo che la semplificazione delle procedure potrebbe portare a ridurre il numero delle persone coinvolte nelle operazioni elettorali e le spese correnti di stampati e cancelleria, generando un immediato, per quanto contenuto, risparmio di spesa<sup>61</sup>, ma soprattutto che le apparecchiature informatiche potrebbero rimanere (qualora già non lo siano) in dotazione all'Amministrazione, e *in primis* alle scuole stesse<sup>62</sup>, massimizzando così il ritorno in concreto dell'investimento e giustificando la correlata spesa corrente, quand'anche questa fosse complessivamente (ma ragionevolmente) superiore. Si tratta comunque di un ulteriore profilo che andrebbe attentamente analizzato alla luce di dati concreti che consentano di avviare una serie di analisi economiche e simulazioni pratiche, senza cedere a pregiudiziali prese di posizione.

Il tema della necessaria formazione di chi presta la propria opera come componente dell'ufficio elettorale di sezione (Presidente, segretario o scrutatore) è un ulteriore profilo certamente da prendere in considerazione, ma che non può seriamente costituire un motivo valido per rinunciare ad una maggiore informatizzazione. Infatti, si tratta di una questione in ogni caso non eludibile, in quanto

---

dei procedimenti elettorali – in cui lo scrutinio avvenga nelle ore notturne da parte dei componenti dell'ufficio di sezione che da 15 ore stanno svolgendo il loro incarico. A tal riguardo, M. SPANU, *Il procedimento*, cit., 43 ss., evidenzia come gli errori possano riguardare i molteplici trattamenti che i dati subiscono (somma, riscontro, trascrizione, riporto) per non parlare di quelli relativi alla interpretazione della legge e di alcune prassi, tanto consolidate da aver reso desuete certe disposizioni, che vanificano di fatto qualunque controllo interno alla singola sezione, come è per la suddivisione dei conteggi tra i singoli scrutatori. A. GRATTERI, *Germania*, cit., 1, afferma che ciò nonostante vi è una diffusa diffidenza verso l'uso dell'informatica per via del timore «che il rischio di brogli sia maggiore in presenza di un sistema di voto elettronico poiché le manipolazioni del software potrebbero essere individuate solo con difficoltà, mentre in presenza di modalità tradizionali di voto le frodi su larga [scala] sarebbero possibili solo con un enorme dispendio di mezzi ed energie e potrebbero essere più facilmente dimostrate». L'A., peraltro, critica a buon diritto l'affermazione della Corte costituzionale tedesca, allorché ritiene essenziale il controllo diretto da parte del singolo elettore, in quanto già ora questi non può avere la certezza assoluta che il suo personale voto sia scrutinato correttamente, proprio perché l'errore umano è sempre possibile e talora impercettibile.

<sup>57</sup> M. CUNIBERTI, *Tecnologie*, cit., 277.

<sup>58</sup> Come scrive G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 197, «quello della democrazia elettronica sarà un processo lungo e irto di dilemmi e scelte difficili che, come spesso accade nella storia delle tecnologie [...] procederà per *trials and errors*».

<sup>59</sup> Secondo il timore espresso da A. G. OROFINO, *L'espressione* cit., 210, per il quale sarebbe dubbia la convenienza economica, perché occorrerebbero sia grandi investimenti per l'acquisto delle macchine sia spese legate alla necessaria formazione degli scrutatori. Analogamente, A. GRATTERI, *Finalità*, cit., 10, afferma che, in tema di voto elettronico, il recupero dei costi sarebbe un luogo comune.

<sup>60</sup> Questa voce di costo era evidenziata già da M. SPANU, *La gestione*, cit., 357.

<sup>61</sup> Sul punto insiste G. GOMETZ, *Democrazia*, cit., 168, per il quale in astratto i costi complessivi dovrebbero tendere alla riduzione, sebbene le esperienze fin qui condotte sembrino portare a conclusioni opposte.

<sup>62</sup> Come propongono R. BORRUSO – R. SCAVIZZI, *Il voto*, cit., 732. Già L. RUSSI, *Voto*, cit., 94 richiedeva tra le qualità della macchina la possibilità di un riuso, indicandone i possibili beneficiari proprio nelle scuole, o, in subordine, negli enti locali e forze di polizia.

già attuale, stanti i criteri di reclutamento assai laschi previsti dalla normativa vigente<sup>63</sup>, di modo che anche la semplice conoscenza della normativa e delle procedure appare carente in molti casi<sup>64</sup>. Se dunque una maggiore formazione sarebbe in ogni caso necessaria, il fatto che questa avvenga in un contesto di maggiore implementazione tecnologica non comporta seri aggravii.

Da ultimo, poiché esistono ottime ragioni per proseguire nella strada della informatizzazione delle procedure elettorali, non credo che la rapidissima evoluzione delle tecnologie informatiche, che potrebbe facilmente portare ad un superamento di quelle attuali in un brevissimo lasso di tempo, debba continuare ad essere, come è stato sinora, un fattore di freno all'implementazione del loro uso nella complessiva «macchina» della preparazione, dell'espressione e dell'accertamento del voto». L'alternativa, infatti, è quella di continuare a gestire i procedimenti secondo «le secolari abitudini degli elettori»<sup>65</sup>, con una normativa anacronistica, che impedisce di cogliere numerosi vantaggi che, magari in modo non perfetto e sicuramente non completo, potrebbero però pur sempre derivare da un adeguamento (anche) sotto il profilo tecnologico, tradendo quella ricerca delle soluzioni atte a individuare progressivamente le tecniche migliori per garantire il rispetto delle caratteristiche che il voto per Costituzione deve possedere, la quale deve invece essere aspirazione continua degli Stati democratici<sup>66</sup>.

È ormai risalente (e ricorrente ad ogni consultazione elettorale) la constatazione dell'inefficienza e della farraginosità, oltre che dei costi, che l'attuale organizzazione della macchina elettorale comporta<sup>67</sup>: è dunque giunto il momento – come spero di avere dimostrato – di utilizzare le tecnologie informatiche per cercare di trovare soluzioni, ponendosi nella prospettiva, come ci ha sollecitato ancora di recente lo studioso che in questa sede onoriamo, della «democrazia al tempo del digitale»<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Ricordo, infatti, che la legge elettorale indica, sì, una serie di figure di indubbia qualificazione giuridica per l'assunzione della funzione di Presidente di sezione (magistrati, avvocati dello Stato, notai, cancellieri, ecc.) ma poi, con clausola generale, estende la possibilità a qualunque cittadino sia ritenuto idoneo dal Presidente della Corte d'Appello (ciò che è divenuta ormai la regola), mentre per il segretario è richiesto il mero possesso del diploma di scuola secondaria e per gli scrutatori addirittura la sola capacità di leggere e scrivere. Non sfuggirà come, se la normativa in questo modo vuole consentire di non avere difficoltà di reperimento di persone idonee anche in piccolissime e sperdute realtà territoriali, essa sembra nuovamente risentire del momento storico in cui fu scritta, quando la scolarizzazione era decisamente inferiore ad oggi.

<sup>64</sup> Il rilievo è comune a molti Autori: cfr., almeno, M. SPANU, *Il procedimento*, cit., 50 ss.; P. SCARAMOZZINO, *La regolarità*, cit., 65, il quale proponeva di istituzionalizzare un corso di formazione per presidenti e segretari; A. AGOSTA, *Dalle riflessioni*, cit., 155, che sottolineava come la migliore professionalità dei componenti sia decisiva per il buon funzionamento del procedimento, proprio perché le soluzioni tecniche, in sé, non sono sufficienti ad impedire brogli od errori; nonché A. G. OROFINO, *L'espressione* cit., 209.

<sup>65</sup> Le citazioni sono di E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 7 ss., che giustamente evidenzia come si tratti di un paradosso, anche se – continua l'A. – sicuramente un ruolo di freno è stato giocato anche dalla prudenza e diffidenza, in generale, verso le procedure informatiche.

<sup>66</sup> In tal senso cfr. nuovamente E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 12.

<sup>67</sup> Si vedano gli interventi contenuti nel più volte citato volume di A. AGOSTA – F. LANCHESTER – A. SPREAFICO (a cura di), *Elezioni e automazione*, nonché E. BETTINELLI, *La lunga marcia*, cit., 9; e, volendo, S. SCAGLIARINI – L. TRUCCO, *La nuova legge*, cit., 292 ss.

<sup>68</sup> Cfr. P. COSTANZO, *La "democrazia digitale" (istruzioni per l'uso)*, in *Diritto Pubblico*, 2019, 12.